

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

DESCRIPCIÓN Y LOCALIZACIÓN DEL TEMA IMPORTANTE

La existencia y actividad de los organismos de cuenca españoles, cuya naturaleza y funciones están explicitadas en los artículos 22, 23 y 24 del TRLA está, con carácter general y en particular en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Segura, apoyada con importantes contribuciones económicas públicas. En la medida en que esas contribuciones dinerarias no estén garantizadas, como ha sido especialmente evidente tras la crisis económica del año 2008, la ejecución de las tareas que debe atender el organismo de cuenca tampoco lo estará. Este problema tiene indiscutiblemente diversos efectos, entre los que se identifica una mayor dificultad para atender los requisitos que establece la DMA y, en particular, para poder asegurar la consecución de los objetivos ambientales materializando los trabajos, estudios y medidas para los que es competente la Confederación Hidrográfica del Segura, tanto como órgano promotor del plan hidrológico como en su función de órgano custodio del dominio público hidráulico en su ámbito territorial.

Un efecto de esta problemática se aprecia en el moderado avance general que se observa en la ejecución de los programas de medidas que se definieron con los planes hidrológicos de segundo ciclo. Como prueba de ello, en el Informe sobre Seguimiento de los Planes Hidrológicos que se presentó al Consejo Nacional del Agua en octubre de 2018, se puso en evidencia como, con datos referidos a final de año 2017, tras haber transcurrido un 33% del tiempo del ciclo de planificación la inversión realizada entre todas las Administraciones sobre el territorio nacional apenas suponía el 13% del importe programado, y que era precisamente en las medidas ambientales donde se observaban las mayores desviaciones en relación con la senda planteada.

Este retraso en la ejecución en los programas de medidas no es una responsabilidad exclusiva del organismo de cuenca sino que se evidencia en todos los organismos públicos que han de contribuir en la financiación de los programas de medidas, en especial y por su necesaria participación económica junto a la Confederación, tanto en las Comunidades Autónomas como en las Administraciones locales. Estas últimas, por su elevado número, dimensión y heterogeneidad se encuentran más alejadas de esta problemática no sintiéndose, en muchos casos, involucradas en esta tarea.

La mencionada información sobre el pobre avance en la ejecución de los programas de medidas ha tenido que ser remitida a la Comisión Europea por todos los Estados miembros de la Unión Europea a final del año 2018, en atención a lo previsto en el artículo 15.3 de la DMA.

Para el caso concreto de la Demarcación Hidrográfica del Segura el avance en la ejecución de los programas de medidas es el que se indica en el siguiente cuadro.

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

Tabla 51. Grado de ejecución del Programa de Medidas 2015/21

Objetivos de la medida	Previsto para 2021		Ejecutado final 2017		Grado de avance (%)	
	Nº medidas	Inversión	Nº medidas	Inversión	Nº medidas	Inversión
Objetivos ambientales	360	522,61	40	72,33	11,1	13,8
Satisfacción de demandas	65	148,10	1	14,39	1,5	9,7
Fenómenos extremos	73	107,67	1	0,86	1,4	0,8
Gobernanza y conocimiento	161	73,08	2	2,42	1,2	3,3
Otros usos asociados al agua	16	59,02	0	1,27	0	2,2
Totales	675	910,49	44	91,27	6,5	10,0

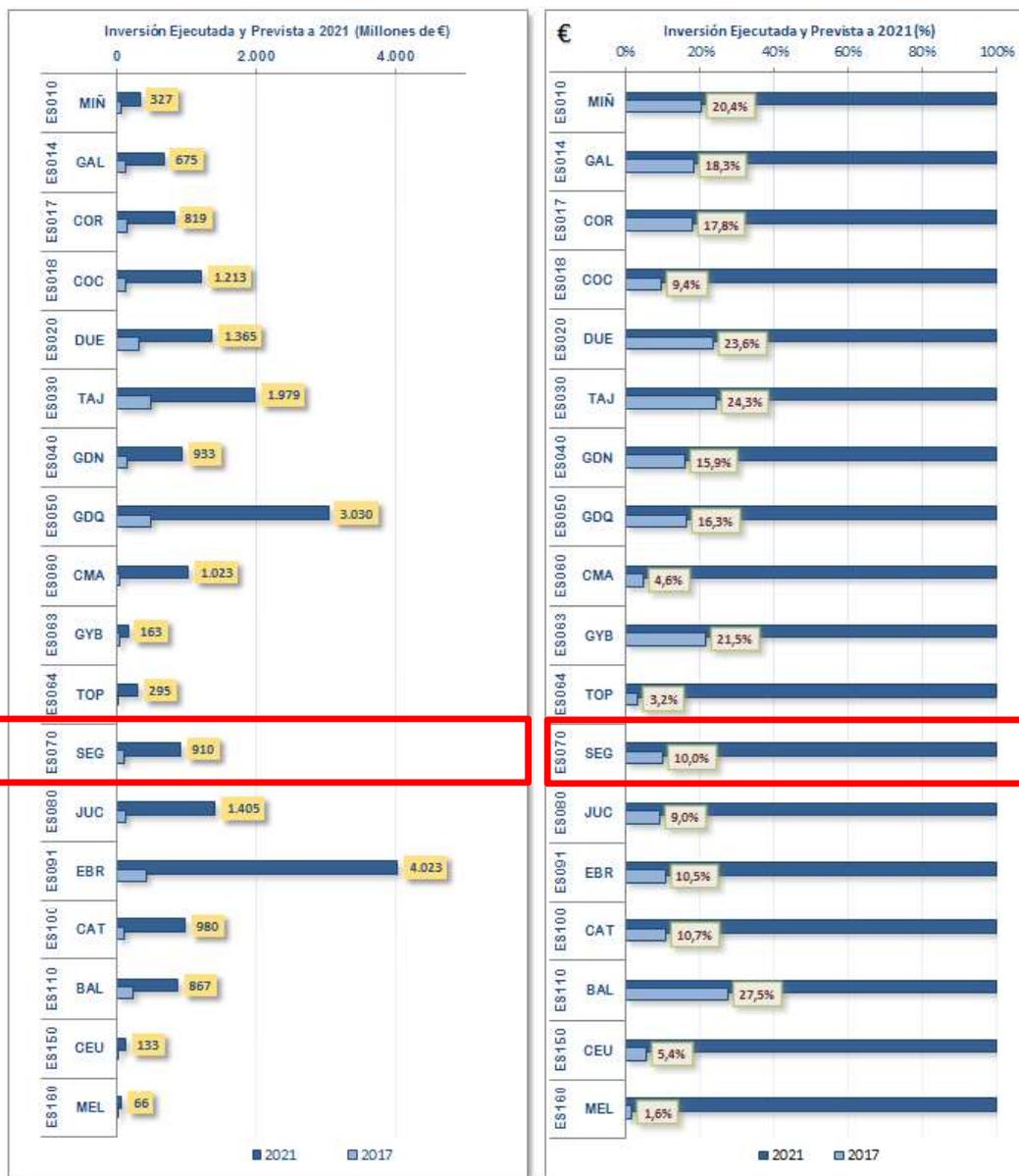


Figura 59. Avance en los Programas de Medidas: inversión ejecutada y prevista a 2021

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

Independientemente de las dificultades administrativas ligadas, entre otras causas, a la modificación de la normativa básica (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y a las dificultades generales de definición y ejecución presupuestaria, en particular en los años 2016 y 2019, que han condicionado y limitado en este periodo la capacidad de contratación de las Administraciones públicas, también han existido restricciones ligadas a la falta de disponibilidad económica propia de las diversas autoridades competentes, es decir, generada por sus propios ingresos con carácter finalista y no sujeta a eventuales subvenciones.

En este contexto se debe tener presente que el artículo 9 de la DMA ordena a los Estados miembros a tener en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios del agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos hídricos, a la vista de los análisis que se hayan incorporado en el Estudio General de la Demarcación. La recuperación de costes deberá llevarse a cabo también de acuerdo con otro principio de la política ambiental europea asumido por la DMA, el de quien contamina paga.

En concreto, los Estados miembro deben garantizar que la política de precios del agua que se haya establecido legalmente proporciona incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan al logro de los objetivos ambientales. Asimismo, los Estados miembro deben asegurar que existe una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados al menos en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los mencionados servicios del agua.

Al realizar esta labor, se podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación así como las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.

La DMA exige que los planes hidrológicos proporcionen información sobre las medidas que se tiene intención de adoptar para atender las exigencias mencionadas y, en su caso, los planes hidrológicos deberán explicar los motivos por los que regional o sectorialmente no se han adoptado las medidas requeridas, justificación que deberá estar ligada a los efectos sociales, económicos y ambientales mencionados en el párrafo anterior. Estos motivos, en caso de estimar oportuna su consideración, se habrán puesto de manifiesto en los estudios económicos de los usos del agua incorporados en el Estudio General de la Demarcación de reciente actualización.

El Tribunal Supremo, mediante sentencia de 23 de marzo de 2017, relativa al recurso 878/2014 contra el Plan Hidrológico del Júcar, destaca la obligación de tener en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios del agua, incluidos los costes ambientales y los relativos a los recursos, de conformidad con el principio de quien contamina paga. Resalta el alto tribunal que el principio de recuperación de costes no puede imponerse a costa de vulnerar, o simplemente dejar sin efecto, el principio de quien contamina paga. Es decir, no todos los gastos relativos al servicio deben repercutirse al usua-

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

rio final, sino que por ejemplo el sobrecoste de potabilización originado por contaminación de una masa de agua, debe repercutirse al que genera la contaminación a través de las medidas de reducción de contaminación pertinentes.

La Comisión Europea, tras evaluar los planes españoles de segundo ciclo, recomienda al Estado español (Comunicación de 26 de febrero de 2019 al Parlamento Europeo y al Consejo) que asegure la adecuada implementación del artículo 9 de la DMA sobre recuperación de costes, incluyendo el cálculo y la internalización de los costes ambientales y del recurso.

Adicionalmente, en el informe específico de país, la Comisión también recomienda a España la aplicación del principio de recuperación de costes para aquellos usos del agua que tienen un impacto significativo sobre las masas de agua o, en su caso, que justifique en los planes hidrológicos correspondientes la excepción a la aplicación de este principio. También insiste en que España debe presentar con claridad su política de precios del agua y proporcionar una visión transparente del cálculo de las inversiones que considera precisas y de cómo se pretenden atender esas necesidades de inversión.

Por otra parte pero en la misma línea el Director General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea, mediante carta de 21 de febrero de 2019 dirigida al DG de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda, llama la atención de las autoridades españolas sobre algunas cuestiones que entiende como pendientes en relación con la aplicación de la DMA. Son resumidamente las siguientes:

- Los instrumentos de tarificación del agua y de recuperación de los costes del agua existentes y previstos necesitan ser aplicados plenamente en la práctica y ser descritos con más claridad en las futuras revisiones de los planes hidrológicos.
- Debe facilitarse información adicional más clara sobre las subvenciones y sobre la contribución adecuada de los distintos usuarios del agua a los costes de los servicios hídricos y la consideración del principio de que "quien contamina paga", como elemento clave para garantizar una gestión sostenible del agua.
- El cálculo de los costes medioambiental y de recurso debe completarse y extenderse a todos los sectores relevantes.

De acuerdo con la información recogida en los planes hidrológicos de segundo ciclo y reportada a la Comisión Europea, el grado de recuperación del coste de los servicios del agua en España se sitúa en torno al 68% del montante total de los costes, incluidos los ambientales. Para el caso de la demarcación hidrográfica del Segura este nivel de recuperación se sitúa en el 63 %.

En conjunto, los costes ambientales de los servicios del agua en España rondan los 2.000 millones de euros al año, que para el caso de esta demarcación hidrográfica asciende a 234,9 millones conforme al plan hidrológico vigente y a 231,28 millones de acuerdo con el

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

reciente Estudio General de la Demarcación.

La citadas cifras que expresan los costes ambientales corresponden a costes no internalizados, que han sido estimados a partir de agregar el coste anual equivalente de las medidas necesarias contempladas en el plan para alcanzar los objetivos ambientales en la demarcación. Estos costes ambientales corresponden a todos los usos de agua y las medidas necesarias para su reducción son responsabilidad de todas las autoridades competentes: Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y Local. Evidentemente, entre las responsabilidades atribuidas a la Administración General del Estado están incluidas y destacan las que deben ser atendidas por el organismo de cuenca, en nombre propio o actuando como representación territorial del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, departamento que le tutela administrativamente bajo la superior dirección de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente a través de la Dirección General del Agua.

No se puede obviar que los organismos de cuenca como la Confederación Hidrográfica del Segura precisan de un presupuesto suficiente que les permita atender sus diversas obligaciones, entre ellas y fundamentalmente las de protección, gestión y control del dominio público hidráulico. El presupuesto de la Confederación se nutre de sus propios ingresos, entre los que destacan los procedentes de los usuarios del agua, y también de transferencias corrientes y de capital que reciben fundamentalmente de la Dirección General del Agua, aunque también se incluyen eventualmente en estos conceptos transferencias de fondos europeos y, ocasionalmente, de otras Administraciones públicas tanto de Comunidades Autónomas como de las Administraciones Locales con las que hayan podido suscribir convenios para la financiación de determinadas actuaciones.

Además, un significativo porcentaje de las inversiones que se realizan en el ámbito de la demarcación hidrográfica se financian directamente desde los presupuestos de la Dirección General del Agua, es decir, no con cargo a los ingresos propios del organismo de cuenca ni a las transferencias recibidas.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas, para llevar a cabo la importante parte del programa de medidas que les corresponde cuentan con instrumentos diversos (tributos propios) añadidos a los generales que también puedan aplicar. Su situación es muy heterogénea y no se analiza en este documento. También están los instrumentos económicos de aplicación en el ámbito de la Administración Local que, a nuestros efectos, podemos decir que están focalizados en el ámbito del ciclo urbano del agua.

Volviendo a la problemática de la financiación de las actividades que deben realizar los organismos de cuenca, tomando la información de sus liquidaciones presupuestarias publicadas por el Ministerio de Hacienda², podemos observar que el porcentaje de lo gastado

² Información disponible en la siguiente dirección electrónica:

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

a costa de los ingresos propios de la Confederación Hidrográfica del Segura asciende al 42,8 %, siendo la media total de las CCHH del 38,3 %.

Tabla 52. Datos de las disponibilidades económicas de las CCHH, acumulados los años 2015, 2016, 2017 y 2018 (avance provisional). Valores en miles de euros

CCHH	Ingresos propios	Transferencias recibidas	Inversiones de la DGA	Disponibilidad adicional a ingresos propios	% del total que se soporta con sus ingresos propios
Cantábrico	33.377,00	74.330,00	54.447,77	128.777,77	20,6
Miño-Sil	26.509,00	45.291,00	7.388,37	52.679,37	33,5
Duero	97.280,00	61.250,00	107.022,63	168.272,63	36,6
Tajo	61.259,00	32.646,00	61.441,11	94.087,11	39,4
Guadiana	64.235,00	123.728,00	125.897,77	249.625,77	20,5
Guadalquivir	204.855,00	168.272,00	46.986,16	215.258,16	48,8
Segura	120.087,00	112.236,00	48.296,68	160.532,68	42,8
Júcar	55.188,00	77.628,00	39.658,01	117.286,01	32,0
Ebro	237.685,00	29.708,00	377.771,40	407.479,40	36,8
Total	836.240,00	601.361,00	743.012,14	1.344.373,14	38,3

La siguiente gráfica muestra el balance económico de la Confederación Hidrográfica del Segura para el periodo de 2009 a 2018.

A partir de 2009 se experimenta un drástico descenso de ingresos y gastos, observándose un balance negativo generalizado en aumento hasta 2013, año donde se alcanza el máximo. Posteriormente, se experimenta una mejora de la situación donde los ingresos se van equiparando a los gastos, alcanzado así un balance positivo en 2016 y 2017. Sin embargo, en 2018 se sitúa de nuevo a niveles de 2013.

<http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es->

<ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionorganismos.aspx>

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

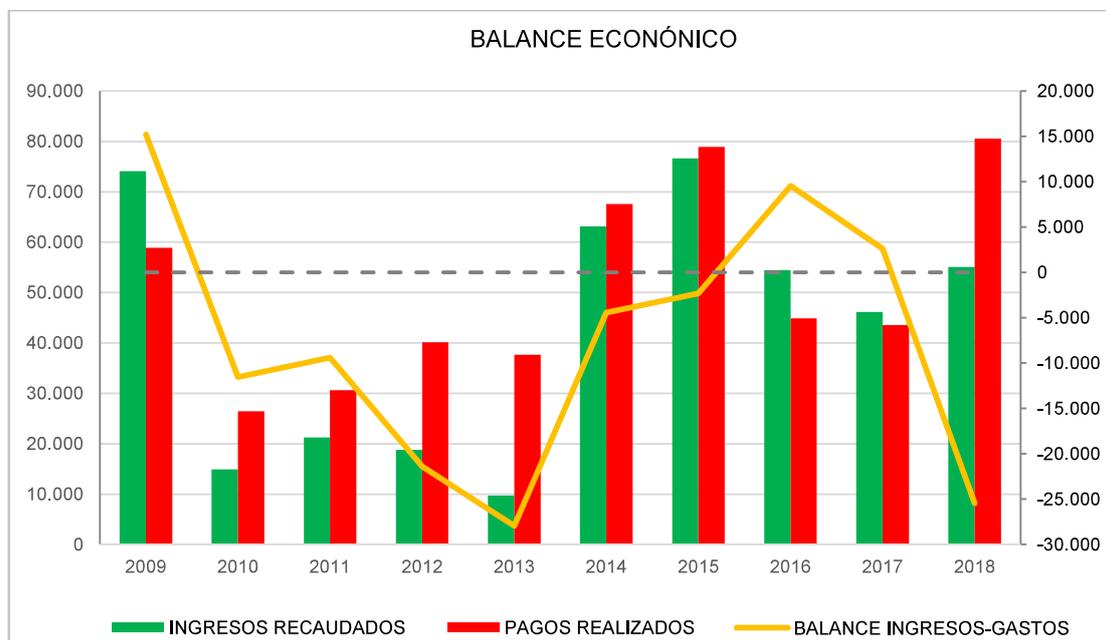


Figura 60. Balance económico general de la CHS

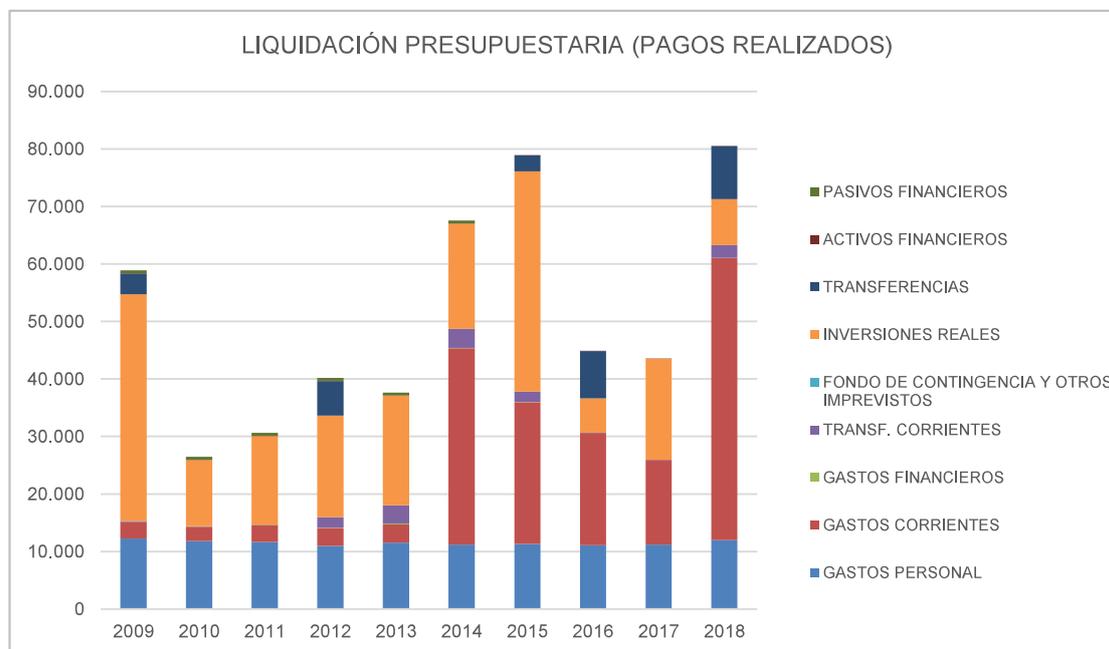


Figura 61. Liquidación presupuestaria de la CHS (pagos realizados, miles de euros)

Los pagos realizados por el organismo de cuenca se redujeron en 2010 un 55% respecto a 2009, produciéndose de nuevo un aumento de los mismos, siendo más notable en los años 2014 y 2015 y alcanzando su máximo en 2018 (un 34% por encima del pago medio

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

anual situado aproximadamente en 51 M€/año).

Los gastos de personal se mantienen prácticamente fijos (11,5 M€/año) a lo largo del periodo observado, mientras que los gastos corrientes, estabilizados de 2009 a 2013, han experimentado un acusado incremento en 2014, alcanzando su máximo valor en 2018 (49 M€). Por el contrario, las inversiones reales, son variables a lo largo de la serie analizada, alcanzando en el año 2018 un valor muy inferior (8 M€) al promedio (19 M€).

Los gastos corrientes y de personal suponen en 2009 un 38% de las inversiones reales, mientras que años posteriores, donde las inversiones reales sufren un importante descenso, se llegan a alcanzar porcentajes de entre el 80-95 %. En el último trienio, los gastos corrientes y de personal superan con creces a las inversiones corrientes, sobretudo en 2018.

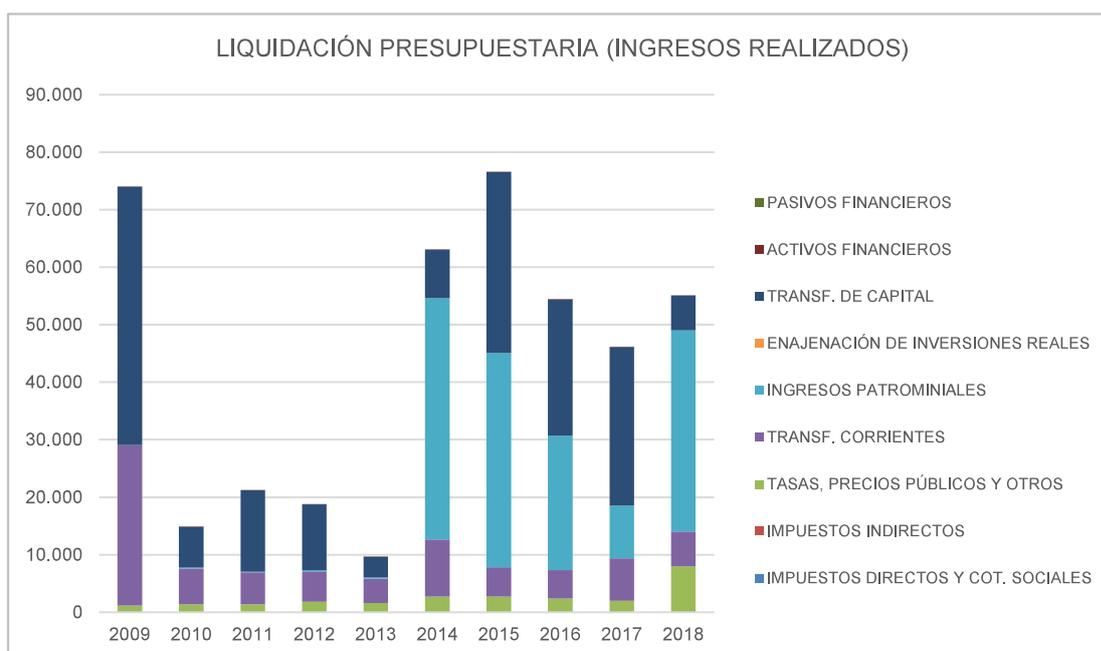


Figura 62. Liquidación presupuestaria de la CHS (ingresos realizados, miles de euros)

Los ingresos patrimoniales y tasas, precios públicos y otros, suponen en 2009 un 1,5 % del total de los ingresos del organismo de cuenca. Se experimenta un continuo ascenso hasta 2014, año en el que dicha suma de ingresos representa el 70,8 % de los ingresos totales. De 2015 a 2017 desciende de nuevo dicho porcentaje hasta el 25 %, hasta situarse en 2018 en un 80 % del total de los ingresos.

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

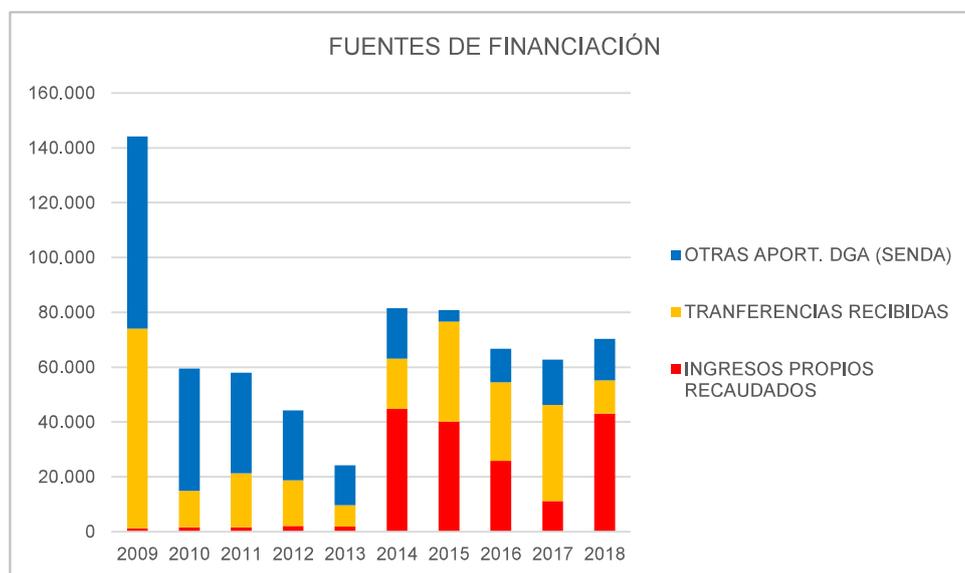


Figura 63. Fuentes de financiación de la CHS (miles de euros)

Los datos ofrecidos evidencian una notable diferencia entre los gastos que se realizan por la Confederación y los ingresos que recauda desde los usuarios y demás sujetos a tributación. Esto pone de manifiesto que en la situación actual las disponibilidades económicas propias del organismo no permiten afrontar sus obligaciones más que en la medida en que sus ingresos son enriquecidos desde otros presupuestos públicos, esencialmente desde los presupuestos asignados a la Dirección General del Agua.

Hay que tener en cuenta que no es directamente comparable el nivel de recuperación del coste de los servicios del agua expuesto en el Estudio General de la Demarcación, revisado para el tercer ciclo de planificación y disponible al público a través del portal web de esta Confederación, con el grado de recuperación de los costes del organismo de cuenca que puede derivarse de los cálculos de ejecución presupuestaria antes desplegados en este documento. La diferencia deriva esencialmente de la interpretación que se realiza del concepto de servicios del agua (definición 2.38 de la DMA), cuestión en la que existe un fuerte margen de discrecionalidad avalada por los fundamentos jurisprudenciales dictados por el TJUE. La interpretación española deriva del análisis consensuado en 2013 a este respecto en el seno de los grupos de trabajo de la Estrategia Común de Implantación de la DMA, tutelada por la DG de Medio Ambiente de la Comisión Europea.

La mencionada definición de servicios del agua, recogida en el artículo 2.38 de la DMA, define el concepto de servicio del agua a aquellas prestaciones consistentes en:

- a) La extracción, el embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas.
- b) La recogida y depuración de las aguas residuales que vierten posteriormente a las aguas superficiales.

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

La legislación española define a través del TRLA, en su Art. 40.bis.i), los servicios relacionados con el agua como “todas las actividades relacionadas con la gestión de las aguas que posibilitan su utilización, tales como la extracción, el almacenamiento, la conducción, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas, así como la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales. Asimismo, se entenderán como servicios las actividades derivadas de la protección de personas y bienes frente a las inundaciones”.

En esta situación, trabajos como la restauración hidrológica, el mantenimiento de los programas de seguimiento del estado de las aguas, la tramitación de autorizaciones y concesiones, entre otros, así como otras labores administrativas que llevan a cabo los organismos de cuenca no son por si mismos servicios del agua bajo la definición que ofrece la DMA sino costes ambientales de algunos de los servicios contemplados por la misma y, por consiguiente, no se han incorporado directamente en los estudios de recuperación del coste de los servicios que se asignan a cada tipo específico de utilización.

Con respecto a las redes de seguimiento, es necesario indicar que el canon de control de vertidos debería haberse posicionado como el instrumento de recuperación de costes para financiar dichas redes de seguimiento, pero no se ha utilizado para el fin para el que se creó amparándose en la literalidad de la redacción del art. 113.1 del TRLA. Esta interpretación de la gestión del importe recaudado en concepto de canon de control de vertidos ha tratado de solventarse aclarándolo en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (art. 289) mediante la modificación del mismo a través del RD 817/2015, donde se especifica el destino de dicha tasa.

Este problema de financiación del programa de medidas y viabilidad económica del organismo de cuenca no es específico de esta demarcación hidrográfica ni de esta Confederación, sino que afecta en general a toda la parte del Estado donde aplica preferentemente el régimen económico financiero general que se regula en el TRLA.

NATURALEZA Y ORIGEN DE LAS PRESIONES GENERADORAS DEL PROBLEMA

Este problema de financiación y disponibilidad económica en el organismo de cuenca para abordar los programas de medidas tiene efectos y planteamiento generales, por tanto no es un asunto particular de determinadas actividades que impactan sobre el medio hídrico. No obstante, sí que se puede destacar que la compleja panoplia de instrumentos tributarios actualmente existente, y concretamente aquellos instrumentos que son utilizados por los organismos de cuenca como la Confederación Hidrográfica del Segura para conformar sus ingresos propios, están limitados a ciertos tipos de servicios del agua.

En el caso de los autoservicios, aunque la recuperación de los costes financieros del ser-

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

vicio es en general del 100 %, no se dispone en general de instrumentos económicos que permitan la recuperación de los costes ambientales y del recurso.

Este suele ser el caso general de las captaciones directas, tanto de aguas superficiales como de aprovechamientos de agua subterránea (concesionarios).

La extracción o derivación de agua, así como la ocupación o utilización de los terrenos de dominio público necesarios para llevar a cabo la concesión, está expresamente excluida de tributación por la utilización de los bienes de dominio público hidráulico, según se regula en el artículo 112.1 del TRLA. Esta exclusión es general, incluso en aquellos casos en que se realiza un uso privativo del agua pública constituyendo un factor de producción para el usuario titular de la correspondiente concesión o título de derecho habilitante. Cabe remarcar que lo que este artículo establece es la exención del canon de ocupación o utilización de terrenos a los concesionarios, lo que no excluye aplicar el canon de utilización del DPH por el uso del agua a los concesionarios en virtud del Art. 112.4.b del TRLA.

Es decir, las presiones por extracción que provoquen impacto sobre las masas de agua no pueden ser objeto a través del régimen que establece el TRLA de la aplicación de ningún instrumento económico que desincentive la mencionada extracción y, concretamente, los consumos excesivos, porque ese tributo no existe. No obstante lo anterior, sí es posible establecer una modulación del canon de regulación y de la tarifa de utilización (regulados en el art. 114 del TRLA)³, que están dirigidos a compensar inversiones públicas para incrementar el recurso disponible y no las presiones ambientales sobre el medio, en términos de volúmenes o caudales utilizados.

Sin embargo, de acuerdo con el art. 2.a. de la Ley 1/2018, de 6 de marzo, existen exenciones en *“La cuota de la tarifa de utilización del agua y del canon de regulación establecidos en el artículo 114 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, correspondientes a los ejercicios 2017 y siguientes, siempre y cuando esté vigente el real decreto por el que se declara la situación de sequía en la correspondiente demarcación hidrográfica”*.

Asimismo, los efectos de otras presiones como la contaminación difusa, el deterioro hidromorfológico que se observa en nuestras masas de agua, la presencia de especies alóctonas e incluso de especies invasoras peligrosas, carecen de instrumentos económicos específicos que permitan a los organismos de cuenca aplicar el principio de quien contamina paga y obtener la financiación necesaria para afrontar la resolución de estos problemas mediante la ejecución de las correspondientes medidas. En el caso de las especies alóctonas e invasoras cabría replantearse si la ejecución de medidas para su prevención y lucha no es competencia del organismo de cuenca, sino de las comunida-

³ Ver artículo 308 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

des autónomas, por lo que no competiría a las Confederaciones.

En general, y excepción hecha del canon de control de vertidos (art. 113 del TRLA) que se aplica sobre los vertidos de fuente puntual al dominio público hidráulico, cualquier otro coste ambiental que deba soportar el organismo de cuenca, sea identificable o no el agente causante de los impactos, carece de instrumentos económicos para su financiación, lo que conlleva que su remediación se afronte con los limitados presupuestos públicos disponibles, cuestión que pone en riesgo la consecución de los objetivos ambientales.

El organismo de la cuenca cuenta esencialmente con tres instrumentos de recuperación, el canon de regulación, la tarifa de utilización del agua y el canon de control de vertidos establecidos en los artículos 114 y 113 del TRLA respectivamente, antes mencionados, que suponen el 86% de los derechos reconocidos en la demarcación del Segura.

El canon de regulación y la tarifa de utilización, que posibilitan una recuperación parcial de los costes de inversión y prácticamente el total de los costes de operación y mantenimiento, recaen sobre los beneficiarios de las obras hidráulicas que han sido financiadas total o parcialmente con cargo al Estado. Esta inversión se realiza mayoritariamente con cargo al presupuesto de la Dirección General del Agua mientras que es el organismo de cuenca quien recauda el tributo como un ingreso propio. Estos cánones y tarifas no incluyen un precio sobre el agua sino exclusivamente sobre los servicios de regulación y transporte que proporciona a los usuarios el Estado a través del organismo de cuenca.

Sobre los vertidos de fuente puntual que se realicen sobre el dominio público hidráulico existe un canon de control de vertidos. Este instrumento, recaudado por el organismo de cuenca, está destinado al estudio, control, protección y mejora del medio receptor en cada cuenca hidrográfica, pero no es un instrumento que permita la financiación de grandes inversiones como, por ejemplo, las requeridas como medida básica por la Directiva 91/271 relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

En este caso, se trata de una competencia que corresponde a la Administración local o autonómica, pero en el supuesto de que un organismo de cuenca aborde la construcción de una infraestructura de este tipo, no existe tributo alguno que le permita recuperar, ni tan siquiera parcialmente, la inversión realizada.

Sobre la falta de recuperación de costes en la financiación de infraestructuras de depuración por parte de la AGE y de las CCHH cabe plantear varias alternativas:

- Mantener la situación actual, sin ninguna recuperación de costes ni justificación de esta ausencia de recuperación
- Mantener la situación actual, pero sometiendo las declaraciones de interés general vigentes a revisión, teniendo en cuenta el art. 111.bis 3 y en su caso proceder a anularlas si se pone de manifiesto su inviabilidad económica (al amparo del art.

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

46.5 del TRLA)

- Optar por un desarrollo reglamentario del art. 114.2 del TRLA que desarrollase la Tarifa de Utilización del Agua amparando la recuperación de costes de las obras de depuración
- Recuperar dichos costes mediante una compensación equivalente a los gastos soportados en los PGE de las transferencias a CCAA en favor de la DGA o las CCHH.

Existe además un conjunto de antiguas tasas reguladas para apoyar el coste de la actividad operativa de los organismos de cuenca y que forman parte de sus ingresos propios. Se trata de la tasa por dirección e inspección de obras (Decreto 137/1960), la tasa por explotación de obras y servicios (Decreto 138/1960), la tasa por redacción de proyectos (Decreto 139/1960) y la tasa por informes y otras actuaciones (Decreto 140/1960).

A pesar de su escasa cuantía se debe explorar la manera para convertir estas antiguas tasas en elementos de recuperación de costes de las medidas básicas a las que hace referencia el artículo 11.3 b a I de la Directiva Marco del Agua. En la siguiente tabla se sintetizan los diferentes instrumentos de la recuperación de coste en la Demarcación Hidrográfica del Segura, de acuerdo con los datos de derechos reconocidos netos de 2017.

Tabla 53. Derechos reconocidos netos con cargo al art. 30 "tasas" del presupuesto de ingresos de la CHS. Serie histórica 2010-2017. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Concepto	Derechos reconocidos en 2017 para la CH Segura
Canon de regulación	1.777.866,52
Canon de control de vertidos	1.382.326,08
Canon de utilización de bienes de D.P.H	13.623,85
Canon de producción industrial	168.189,45
Tasa por dirección e inspección de obras	91.814,27
Tasa por informes y otras actuaciones	151.023,79
Tasa de explotación de obras y servicios	47.409,05
Navegación en embalses	25.273,22
TOTAL	3.657.526,23

Por todo lo expuesto, se evidencia como problema importante la financiación de las necesidades de actuación (programas de medidas) de los organismos de cuenca en general y de la Confederación Hidrográfica del Segura en particular, problema en parte relacionado con la posibilidad de recuperar o no los costes de sus actividades desde los agentes generadores de los problemas ambientales que deben afrontar.

Este problema de financiación también es extensible a otras autoridades competentes (Administración de las Comunidades Autónomas y Administración Local), pero su análisis

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

queda fuera del análisis ahora realizado porque los procedimientos para su remediación pueden ser más específicos e independientes de la acción general de los organismos de cuenca que se afronta en este caso.

SECTORES Y ACTIVIDADES GENERADORAS DE LAS PRESIONES

Todos los sectores que provocan presiones significativas sobre el medio hídrico y que, por consiguiente, condicionan la necesidad de que la Confederación plantee la incorporación de medidas en el plan hidrológico para mitigar el efecto de las mencionadas presiones, son parte del problema y también debieran formar parte de la solución.

Existe una vinculación lógica entre la naturaleza de cada tipo de presión y el agente desencadenante (*driver*) de la misma. Esta vinculación se ha consolidado a través de la aproximación DPSIR (*Drivers-Pressures-Status-Impacts-Responses*) en que se fundamenta la implementación de la DMA.

De acuerdo con los resultados sobre el análisis de presiones e impactos que se ha actualizado recientemente (Estudio General de la Demarcación), los principales agentes generadores de las presiones en esta demarcación hidrográfica son la agricultura, la industria, el desarrollo urbano y el turismo, responsables de presiones difusas y puntuales, de extracciones de agua y alteraciones morfológicas de los cauces, entre otros.

Tabla 54. Índice de recuperación de costes totales (financieros + ambientales) de los servicios del agua para el año 2016

Servicios del agua		Índice de recuperación de costes totales (%)			
		Urbano 1	Agrario 2	Industrial 3	Total
Extracción, embalse, almacén, tratamiento y distribución de agua superficial y subterránea	Servicios de agua superficial en alta	97%	53%	sd	76%
	Servicios de agua subterránea en alta	79%	100%	sd	96%
	Distribución de agua para riego en baja	-	63%	-	63%
	Abastecimiento urbano en baja	89%	sd	60%	84%
	Autoservicios	sd	62%	100%	62%
	Reutilización	sd	2%	53%	4%
	Desalinización	89%	55%	92%	65%
Recogida y tratamiento de vertidos a las aguas superficiales	Recogida y depuración fuera de redes públicas	64%	sd	62%	63%
	Recogida y depuración en redes públicas	42%	-	42%	42%
		70%	60%	54%	63%

Se observa como la prestación total de los servicios del agua (costes financieros más

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

ambientales) presenta un grado de recuperación de costes del 63 % para el conjunto de la demarcación.

Este grado general de recuperación de costes varía desde un 96 % de recuperación de costes para servicios de agua subterránea en alta a sólo un 4 % para la reutilización. Los servicios en alta de agua superficial y subterránea tienen un elevado nivel de recuperación de costes (76 % y 96 % respectivamente).

Los servicios de suministro en baja urbano tienen un elevado grado de recuperación de costes, un 84%, frente a los servicios agrarios en baja que sólo recuperan el 63 %. Los autoservicios sólo recuperan el 62% de los costes.

No debe olvidarse que también es necesario acometer acciones y medidas para corregir efectos naturales, como los ligados a la prevención de inundaciones o a la recuperación del medio hídrico tras la ocurrencia de avenidas en aquellos casos en que, de no hacerlo, puedan ocasionarse problemas sobre la población o las infraestructuras.

En casos como este no es generalmente posible la identificación de un agente desencadenante del problema. En otros casos el agente resulta imposible de identificar o de establecer inequívocamente su responsabilidad, por ejemplo en el caso de la indebida presencia de especies invasoras, en casos de contaminación ubicua, o en el caso de problemas generados hace años (contaminación histórica), o de deterioros hidromorfológicos que en décadas pasadas eran incluso promovidos por la administración hidráulica actuando bajo unos criterios que entonces se entendían justificados y hoy resultan ajenos a las preocupaciones ambientales que incluso se plasman en la Constitución.

PLANTEAMIENTO DE ALTERNATIVAS

ALTERNATIVA 0. PREVISIBLE EVOLUCIÓN DEL TEMA IMPORTANTE BAJO EL ESCENARIO TENDENCIAL

La opción de mantener la situación actual del sistema tributario de las aguas y de financiación de la Confederación Hidrográfica del Segura, supone mantener el sistema de apoyo económico al organismo de cuenca a través de transferencias y contribuciones desde los presupuestos de la Dirección General del Agua y otras fuentes de recursos económicos.

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

Tabla 55. Ingresos del organismo de cuenca. Cuentas anuales 2017.

Fuentes de financiación	Importe (€)
Concesiones	181.813
Canon de regulación	2.016.499
Canon de ocupación y vertidos	1.393.073
Multas y sanciones	2.585.572
Otros ingresos patrimoniales (Tarifa Acueducto Tajo-Segura y Venta de Energía Eléctrica)	22.644.190
Transferencias procedentes del MITECO	86.391.587
Total	115.212.735
% transferencias MITECO	75%

Este apoyo económico de la DGA es continuado en el tiempo y muestra la insuficiencia financiera del organismo, que se ve agravada en situaciones de sequías cuando los ingresos se reducen significativamente.

Tabla 56. Evolución de transferencias y otras subvenciones.

Año	Importe (€)
2017	86.391.587
2016	28.659.769
2015	40.311.651
2014	8.413.348
2013	12.978.629
2012	18.903.707
2011	23.227.836
Media	31.269.504

Tal y como se observa en la siguiente figura, el escenario económico español y su previsible evolución en el contexto de la Unión Europea no permiten suponer que en los próximos años se pueda volver al nivel de subvención o apoyo económico que permitían los presupuestos públicos en los años anteriores a la crisis del 2008. Sin embargo el contexto actual y sus previsiones sí parece que puedan permitir el mantenimiento de las infraestructuras existentes y la prestación de servicios en las condiciones actuales si se prescindiera de acometer nuevas inversiones.

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

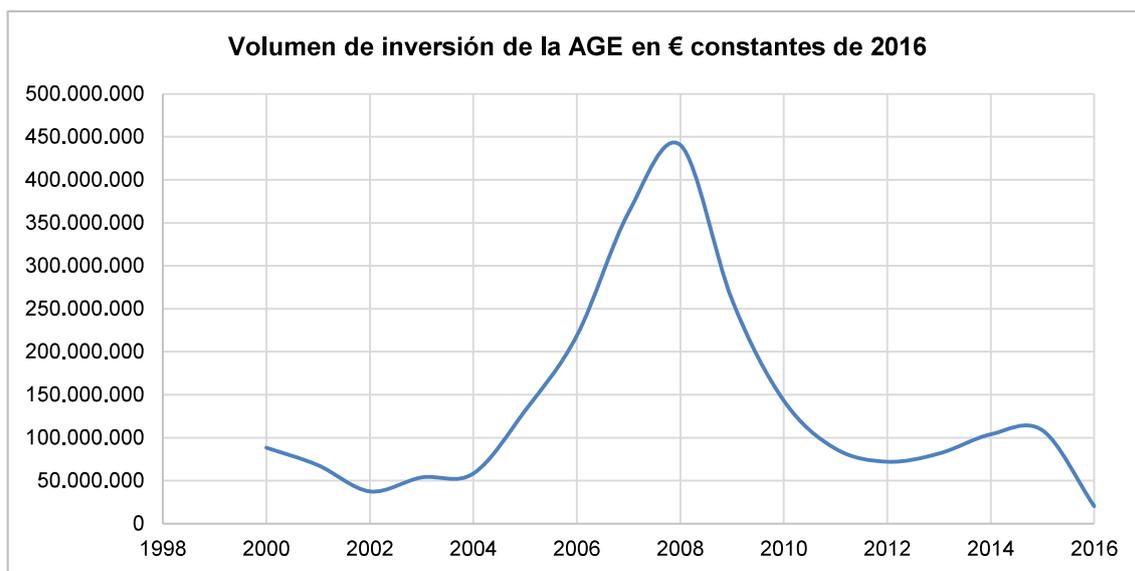


Figura 64. Volumen de inversión de la AGE (€ constantes de 2016)

Por consiguiente, con esta alternativa 0 podemos asumir la existencia de limitaciones económicas presentes y futuras que, al menos y en el mejor de los casos, serán semejantes a las actuales.

Se producirá una falta de capacidad financiera por parte de la Confederación Hidrográfica del Segura para hacer frente a sus gastos, debido a la escasa entidad de sus ingresos propios y fuerte dependencia de las transferencias, tanto corrientes como de capital de la DGA. Solamente podrá acometerse la ejecución del programa de medidas del PHDS 2015/21 al ritmo que se efectúa en la actualidad (medidas finalizadas o en ejecución), sin contemplar la implantación de medidas adicionales ni la revisión de las existentes. Esta situación resulta insatisfactoria y no permite cumplir con los objetivos previstos en los plazos establecidos.

Así, por ejemplo, el volumen de inversión de la AGE en el año 2016 en la demarcación del Segura alcanzó los 20,3 M€, valor que es sólo el 13% del volumen anual de inversión previsto en el PHDS 2015/21 para el primer sexenio (2015/21), de 165,5 M€/año para cubrir la inversión prevista de 993 M€ sobre el total del volumen de inversión de 2.467 M€.

En consecuencia, esta alternativa no conduce a un resultado satisfactorio en cuanto al cumplimiento de los objetivos de planificación, poniéndose en riesgo el cumplimiento de

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

los OMA del PHDS 2015/21 y en particular la consecución del buen estado de todas las masas antes de 2027, ya que el ritmo de inversión no permitirá la ejecución de las medidas necesarias para ello antes de dicha fecha.

ALTERNATIVA 1. SOLUCIÓN TRIBUTARIA CUMPLIENDO LOS OBJETIVOS AMBIENTALES ANTES DE 2027

La alternativa 1 o solución tributaria cumpliendo los objetivos ambientales, supone la aplicación completa del Programa de Medidas del Plan, financiado con una reforma del vigente régimen económico financiero de las aguas, que se despliega en los artículos 111bis a 115 del TRLA, con el objeto de mejorar los ingresos de esta y todas las Confederaciones Hidrográficas de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 9 de la DMA y vincular el destino de esos ingresos reforzados a las funciones para las que cada instrumento de tributación se diseña.

La propuesta de reforma de las actuales figuras se basa en la insuficiencia de éstas para recuperar los servicios que gravan.

Dado que también resultaría insuficiente esta medida se plantea revisar la fiscalidad ambiental. Se incorporarán elementos de solidaridad hacia los colectivos sociales y zonas geográficas más vulnerables. Asimismo se plantea requerir la obligación de que los ingresos de las distintas figuras impositivas (tarifas, cánones, tasas) derivadas de la gestión del agua se destinen a actuaciones en el ámbito de la planificación y gestión del agua.

En todo caso, su finalidad sería la internalización de los costes ambientales correspondientes y su ingreso en el organismo de cuenca debe quedar claramente destinado a afrontar la materialización de las medidas pertinentes, necesarias para alcanzar los objetivos ambientales, superando el actual problema de falta de financiación para la concreción de este tipo de medidas.

Esta reforma permitiría avanzar en la aplicación del art. 9.1 de la DMA, tanto en lo referente a políticas de precios para que “proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva” como en la aplicación del principio de recuperación de costes.

ALTERNATIVA 2. SOLUCIÓN CUMPLIENDO LOS OBJETIVOS AMBIENTALES ANTES DE 2027

La alternativa 2 supone asumir que corresponde a toda la sociedad soportar la carga de los costes ambientales no internalizados, y que por tanto dichos costes no deben repercutirse de forma exclusiva o directa sobre los actuales o futuros usuarios del agua.

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

Hay que tener en cuenta que buena parte de los costes ambientales que hoy sufrimos no son directa responsabilidad de los usuarios actuales sino de quienes los precedieron, y que también hay otras necesidades de inversión en recuperación ambiental que se derivan de un deterioro sobre el que no es posible identificar un responsable o de una alteración del medio que la sociedad en su conjunto parece oportuno que soporte: laminación de avenidas, recuperación hidromorfológica tras un episodio de avenida, gestión administrativa y mantenimiento de redes de control, etc.

Básicamente, se propone la elevación del nivel de tributación general (IRPF y otros impuestos) e incrementar el nivel de transferencias de la AGE y las CCAA para la financiación del Programa de Medidas. Se calculan que los costes ambientales son unos 2.000 M€ anuales, y este podría ser el montante adicional necesario.

En esta Alternativa 2 sería el conjunto de la sociedad quien asumiría los costes ambientales no asociados a servicios de agua y una fracción de los costes ambientales que sí presentan servicios de agua identificados y que aún no se han internalizado.

La función de este instrumento es recaudar y hacer efectivos los aproximadamente 2.000 millones de euros anuales en que se han estimado los costes ambientales no internalizados de los servicios del agua de toda España. Evidentemente la situación es diversa en las distintas demarcaciones.

En caso de implementarse esta alternativa a nivel nacional, en el Plan del tercer ciclo se realizará un análisis detallado de los datos sobre recuperación de costes de los diversos servicios del agua y el estudio de los programas de medidas, para corregir la brecha ambiental en la demarcación y se informará sobre la cuantía que es necesario recaudar en cada cuenca y sobre los destinos finales de la recaudación.

En el vigente PHDS 2015/21 se recoge la siguiente estimación de costes ambientales relacionados con los servicios del agua, ascendiendo a 234,9 M€, entre los que se incluyen los costes anuales equivalente de medidas mitigadoras de presiones ejercidas por los servicios del agua, en cuantía de 149,31 M€.

Tabla 57. Estimación costes ambientales relacionados con los servicios del agua. Fuente: PHDS 2015/21

Tipo de servicio			CAE Medidas mitigadoras (M€/año)	Eliminación presión (M€/año)	Coste ambiental (M€/año)
Extracción, embalse, almacén, tratamiento y distribución de agua superficial y subterránea	Servicios de agua superficial en alta (1)	1 Urbano	1,84		1,84
		2 Agricultura/ganadería	16,22		16,22
		3 Industria/energía	-		-
	Servicios de agua subterránea en alta (2)	1 Urbano	0,73		0,73
		2 Agricultura/ganadería	-		-
		3 Industria/energía	-		-

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

	Distribución de agua para riego en baja	2	Agricultura	8,88		8,88
	Abastecimiento Urbano (3)	1	Hogares	10,15		10,15
		2	Agricultura/ganadería	-		-
		3	Industria/energía	0,69		0,69
	Autoservicios	1	Doméstico	-		-
		2	Agricultura/ganadería	26,51	85,59	112,10
		3	Industria/energía	-		-
	Reutilización	1	Urbano (riego de jardines)	-		-
		2	Agricultura/ganadería	4,24		4,24
		3	Industria (golf)/energía			
	Desalinización	1	Abastecimiento urbano			
		2	Agricultura/ganadería			
		3	Industria/energía			
Recogida y tratamiento de vertidos a las aguas superficiales	Recogida y depuración fuera de redes públicas	1	Hogares	1,25		1,25
		2	Agricultura/ganadería/acuicultura	-		-
		3	Industria/energía	1,77		1,77
	Recogida y depuración en redes públicas	1	Abastecimiento urbano	63,18		63,18
		3	Industria/energía	13,85		13,85
TOTAL			149,31	85,59	234,9	

Dado que el coste anual equivalente de las medidas básicas y complementaria que mejoran OMA es de 174,21 M€/año según el vigente PHDS 2015/21, además de los costes ambientales anteriores hay 24,9 M€ anuales (174,21 M€ - 149,31 M€) de costes ambientales no asignados a ningún servicio de agua.

SECTORES Y ACTIVIDADES AFECTADAS POR LAS SOLUCIONES ALTERNATIVAS

Como se ha explicado con anterioridad, la consideración de cualquier solución que pase por una reforma tributaria supera la potestad del Plan Hidrológico y de la Confederación Hidrográfica del Segura, ya que en España la potestad para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado y ha de hacerlo por Ley.

Las Comunidades Autónomas tienen capacidad para la creación de tributos propios. No obstante, existen límites a la potestad tributaria autonómica en relación con el sistema tributario estatal y local impidiendo que las Comunidades Autónomas puedan crear tributos propios sobre hechos imponible y gravados por el Estado o por los tributos locales.

La Ley que, atendiendo a la doctrina constitucional, establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español es la 58/2003, Ley General Tributaria. La Ley sectorial que establece los tributos particulares ligados a la utilización del dominio público hidráulico es la de aguas (TRLA), en concreto en su título VI desarrollado en el

6

RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA

Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

De todo lo anterior se desprende que si para resolver, aunque sea parcialmente, el problema que aquí se analiza fuese preciso modificar el régimen económico financiero de las aguas resultará imprescindible adoptar una norma de Ley, con su correspondiente tramitación parlamentaria. Por tanto, y como ya se ha mencionado anteriormente, es una cuestión que queda fuera del ámbito de plan hidrológico de cuenca.

DECISIONES QUE PUEDEN ADOPTARSE DE CARA A LA CONFIGURACIÓN DEL FUTURO PLAN

En el proceso participativo de este Esquema provisional de Temas Importantes se espera que se produzca el necesario debate sobre este tema importante para:

- Reconocer la existencia del problema descrito y ajustar sus términos definitorios con la mayor racionalidad, objetividad y transparencia posibles.
- Estudiar las soluciones alternativas que se describen en esta ficha y, en su caso, plantear otras soluciones que inicialmente no hayan sido consideradas, o bien otras soluciones mixtas combinando las diversas opciones explicadas.
- Valorar los efectos de cada una de las soluciones verificando y validando o corrigiendo las consideraciones expuestas para, finalmente, tratar de acordar cuál debiera ser la solución que para esta demarcación hidrográfica debería adoptarse.

Si la solución final que se proponga pasa por una reforma tributaria, es necesario tener presente, como se ha explicado reiteradamente, que se trataría de una medida que sobrepasa la potestad del plan hidrológico y que, por consiguiente, lo que en esta fase del proceso únicamente puede hacerse es recomendar su impulso al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

De igual forma, y de cara a incrementar el conocimiento y realizar una gestión que se base en los datos reales, se propone que el nuevo plan incluya el impulso de un Sistema Estadístico de Información sobre Recuperación de Costes de los Servicios del Agua. De esta forma permitirá realizar un balance entre ingresos y gastos de cada una de las figuras de recuperación de costes de que dispone el organismo, sirviendo de base para la posible actualización anual de los mismos mediante las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, tal y como prevé el TRLA. En el desarrollo de este sistema debe tenerse en cuenta no sólo el principio de recuperación de costes incluido en la Legislación de Aguas sino también el principio de equivalencia⁴.

⁴ Las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible (Art. 7 Ley de tasas y precios públicos)

6	RECUPERACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS DEL AGUA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA	
<p>Debe tenerse en cuenta que una hipotética reforma del régimen económico financiero regulado en el TRLA requiere un estudio en profundidad y podría incorporar otras oportunidades de mejora sobre los instrumentos económicos vigentes, no señaladas en este análisis.</p>		
<p>TEMAS RELACIONADOS: Temas 1, 3, 7, 8, 9 y 13</p>	<p>FECHA PRIMERA EDICIÓN:</p> <p>FECHA ACTUALIZACIÓN:</p> <p>FECHA ÚLTIMA REVISIÓN:</p>	